

Héraðsdómur Suðurlands

Dómur 1. mars 2022

Mál nr. E-237/2021:

Þorlaksverk ehf

(Pétur Már Jónsson lögmaður)

gegn

Sveitarfélaginu Ölfus

(Guðjón Ármannsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta er höfðað með stefnu, birtri 14. maí 2021.

Stefnandi er Þorlaksverk ehf., kt. [...], Suðurlandsbraut 30, Reykjavík.

Stefndi er Sveitarfélagið Ölfus, kt. [...], Hafnarbergi 1, Þorlákshöfn.

Dómkröfur stefnanda eru svofelldar:

I. Aðallega er þess krafist að stefnda verði gert að greiða stefnanda skaðabætur að fjárhæð **kr. 49.478.356** auk dráttarvaxta samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. desember 2019 til greiðsludags.

II. Til vara að stefnda verði gert að greiða stefnanda **skaðabætur að álitum** ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. desember 2019 til greiðsludags og að stefnda verði gert að endurgreiða stefnanda innborganir auk verðbóta til maí 2021, **kr. 13.980.482** og að sú fjárhæð beri dráttarvexti frá þingfestingardegi stefnu þessarar til greiðsludags.

III. Til þrautavara að stefnda verði gert að endurgreiða stefnanda innborganir auk verðbóta til maí 2021, **kr. 13.980.482** ásamt dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá þingfestingardegi stefnu þessarar til greiðsludags.

Þá er í öllum tilfellum krafist málskostnaðar samkvæmt framlögðu málskostnaðaryfirlit, ella að mati réttarins.

Stefndi krefst þess að verða sýknaður af öllum kröfum stefnanda. Þá krefst stefndi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnanda.

Aðalmeðferð fór fram 1. febrúar 2022 og var málið dómtekið að henni lokinni.

Við aðalmeðferð gaf fyrirsvarsmaður stefnanda, Guðjón Ármann Jónsson, skýrslu, sem og vitnin Kristinn Már Þorsteinsson og Guðni Helgi Pétursson.

Málavextir

Á árinu 2006 fékk Þróunarfélagið Land ehf., hér eftir Þróunarfélagið, úthlutað all nokkrum lóðum í Þorlákshöfn. Einhverjum lóðanna var skilað, en eftir stóðu lóðirnar Pálsbúð 13, 15 og 17, Klængsbúð 1-3, 18-20, 22-24, 26-28, 30-32 og Ísleifsbúð 10-14 og 16-20.

Þróunarfélagið mun hafa greitt þrisvar inn á lóða- og gatnagerðargjöld vegna lóðanna: kr. 2.870.000 þann 5. október 2006, kr. 2.320.000 þann 23. nóvember 2006 og kr. 1.280.000 þann 30. ágúst 2007. Engar frekari greiðslur munu hafa borist stefnda.

Með bréfi dags. 11. september 2007 óskaði stefndi eftir því við Þróunarfélagið að félagið skilaði inn framkvæmdaáætlunum vegna lóða við Pálsbúð í samræmi við þágildandi reglur stefnda um lóðaúthlutun í sveitarfélaginu, sem kváðu á um að byggingarnefnd skyldi hafa samþykkt teikningar 6 mánuðum frá úthlutun lóðar og framkvæmdir hafnar 12 mánuðum eftir úthlutun. Í bréfinu sagði að teldust áætlanir ekki fullnægjandi yrðu lóðirnar afturkallaðar og auglýstar að nýju til endurúthlutunar.

Þróunarfélagið lenti í fjárhagsvanda með framkvæmdirnar og leitaði m.a. fyrir fyrirvarsmanns stefnanda um hvort hann vildi hafa aðkomu að verkefninu. Varð úr því að gerður var kaupsamningur, dags. 17. desember 2007, milli Þróunarfélagsins og stefnanda sem var stofnaður af þessu tilefni. Umsamið kaupverð var kr. 80.000 per fermetra og skyldi kaupandi, þ.e. stefnandi þessa máls, inna greiðslurnar af hendi eftir framvindu verksins og samkvæmt fyrir sögn Kristjáns Benediktssonar fyrirvarsmanns Þróunarfélagsins, en nánari útfærsla greiðsluplans skyldi útfæra síðar.

Kveður stefnandi að markmiðið með aðkomu hans hafi verið að styðja fjárhagslega við Þróunarfélagið með það fyrir augum að koma félaginu í gegnum fjárhagsvandræðin, með því að kaupa af félaginu byggingar þess í Þorlákshöfn sem hafnar voru framkvæmdir við, miðað við tiltekið afhendingarástand. Þær eignir sem um ræddi skv. kaupsamningnum voru fjöleignarhúsin sem rísa skyldu á lóðunum við Klængsbúð og Ísleifsbúð, samtals 16 einingar. „*Verkstaða vegna framkvæmdanna allra nú, það er greidd gjöld, hönnunarvinna, jarðvegsskipti og efnisflutningar, er áætluð kr. 40.000.00.-, eins og segir í samningnum. Skilalýsing eignanna var síðan þannig að þeim skyldi skila „fullkláraðar að utan með gróffafnaðri lóð en að innan með frágenginni gólfplötu og hitalögnum en að öðru leyti frágengnu rakavarnarlagi en án milliveggja.“* Samningurinn miðaðist við að afhending eignanna skyldi vera á tímabilinu frá maí/júní og út árið 2008. Kveður stefnandi að undanfari þessa samnings hafi verið fundir, samtöl

og tölvupóstskipti fyrirvarsaðila stefnanda og Þróunarfélagsins með bæjarstjóra og bæjarritara stefnda, m.a. um aukna þolinmæði stefnda gagnvart Þróunarfélaginu um greiðslur gjalda og framkvæmdatíma.

Þrátt fyrir aðkomu stefnanda að verkefninu kom fljótt í ljós að illa gekk hjá Þróunarfélaginu að standa skil á sínum hluta samkomulagsins um áframhald framkvæmda. Mun hafa verið hafist handa við jarðvegsskipti og sökklá að annarri raðhúsallengjunni en á vormánuðum 2008 mun hafa orðið ljóst að Þróunarfélagið risi ekki undir verkinu.

Þá gerðu stefnandi og Þróunarfélagið með sér samkomulag um að réttindi og skyldur vegna þeirra lóða við Klængsbúð og Ísleifsbúð, sem samningurinn frá desember tók til, færðust til stefnanda. Þetta samkomulag sendu stefnandi og Þróunarfélagið til Sveitarfélagsins Ölfus með erindi dagsett 24. júlí 2008, með fyrirsögninni; „*Yfirlýsingu um framsal á lóðum í Þorlákshöfn*“ þar sem fram kemur að framsalshafa, stefnanda, sé kunnugt um að hvorutveggja sé að framkvæmdir séu komnar fram yfir viðmiðunardagsetningar og að veruleg vanhöld séu á greiðslu lóðargjalda. Jafnframt er þar tiltekið að Þróunarfélagið lýsi stefnanda réttan og löglegan lóðarhafa hinna tilgreindu lóða/lóðarréttinda með þeim réttindum og skyldum sem því fylgi. Síðan segir í niðurlagi erindisins; „*Með vísan til ofangreinds óska aðilar eftir að Sveitarfélagið Ölfus samþykki framangreinda yfirfærslu lóðarréttindanna og skrái Þorlaksverk ehf., kt. [...], lóðarhafa ofangreindra lóða/lóðarréttinda.*“ Kveður stefnandi að í aðdraganda þessa hafi verið rætt og ráðgast við forsvarsmenn stefnda.

Þáverandi bæjarstjóri stefnda sendi í framhaldinu tölvupóst til fyrirvarsmanns stefnanda 28. júlí 2008 þar sem segir; „*Sveitarfélagið Ölfus gerir ekki athugasemdir við að Þorlaksverk yfirtaki þær lóðir sem Þróunarfélagið Land hefur verið úthlutað í Þorlákshöfn þ.e.a.s. fimm parhúsalóðir og tvær raðhúsalóðir.*“

Þann 4. desember 2008 útbjuggu stefnandi og Þróunarfélagið yfirlýsingu þar sem kom fram að með vísan til kaupsamnings milli sömu aðila framseldi Þróunarfélagið til stefnanda lóðir og lóðarréttindi þriggja einbýlishúsalóða, þ.e. Pálsbúð 13, 15 og 17. Var tekið fram í yfirlýsingunni að framsalshafa væri kunnugt að framkvæmdir væru komnar fram yfir viðmiðunardagsetningar og að veruleg vanhöld væru á greiðslum lóðagjalda. Lýsti Þróunarfélagið stefnanda réttan og löglegan lóðarhafa lóðanna og lóðarréttindanna með þeim réttinum og skyldum sem fylgdu. Var yfirlýsingunni beint til stefnda og í henni þess óskað að stefndi myndi samþykkja yfirfærslu lóðarréttindanna og myndi skrá

stefnanda sem lóðarhafa umræddra lóða og lóðarréttinda. Sama dag, þ.e. 4. desember 2008, sendi fyrirvarmaður stefnanda tölvupóst til þáverandi bæjarstjóra stefnda um þetta. Síðar sama dag sendi bæjarstjórinn tölvupóst til bæjarritara þar sem bæjarstjórinn bað bæjarritarann um að flytja umræddar 3 lóðir við Pálsbúð af Þróunarfélaginu yfir á stefnanda og senda fyrirvarsmanni stefnanda númer þeirra og landnúmer. Bæjarstjórinn sendi afrit af þessum tölvupósti til fyrirvarsmanns stefnanda.

Þann 5. desember 2008 var undirritaður viðauki við kaupsamninginn frá 17. desember 2007, um verkskil og uppgjör, en jafnframt var skjalið afsal til stefnanda. Var samið um að í stað fyrri skilalýsingar myndi kaupandi, þ.e. stefnandi þessa máls, taka við eignunum og réttindunum í því ástandi sem þær væru við samningsgerðina, ásamt þeim framkvæmdum sem fylgdu. Jafnframt að kaupandi, þ.e. stefnandi, myndi yfirtaka verkstöðu 3 einbýlishúsalóða við Pálsbúð 13, 15 og 17, sem seljandi, þ.e. Þróunarfélagið, hefði fengið úthlutað en væru án lóðasamninga. Var kaupverðið samtals tilgreint kr. 49.478.356 og rækilega sundurliðað í samningnum. Með samningnum afsalaði Þróunarfélagið öllum eignunum og lóðaréttindunum til stefnanda. Segir í samningsviðaukanum að kaupverð sé að fullu greitt. Þróunarfélagið var tekið til gjaldþrotaskipta með úrskurði 8. desember 2010 og lauk skiptum 21. janúar 2013.

Í málinu liggja fyrir all nokkur samskipti um lóðirnar, sem áttu sér stað eftir þetta á milli fyrirvarsmanns stefnanda annars vegar og þáverandi bæjarstjóra stefnda, sem og bæjarritara stefnda, hinsvegar. Þannig sendi t.a.m. bæjarritari stefnda bréf til stefnanda 23. janúar 2009 þar sem kom fram yfirlit yfir stöðu gatnagerðargjalda umræddra. Í tölvupósti 3. febrúar 2009, sem bæjarritari stefnda sendi fyrirvarsmanni stefnanda, með afriti til þáverandi bæjarstjóra, kom fram að stefndi væri tilbúinn til að miða útreikning gatnagerðargjalda við byggingavísitölu í júlí 2008 og láta þá vísitölu gilda út árið 2009 og miða við það myndu álögð gjöld lækka frá fyrra bréfi, þ.e. 23. janúar 2009, lækka úr rúmunum 35 milljón krónum í tæplega 31 milljón króna.

Lítið eða ekkert mun hafa orðið af framkvæmdum eftir þetta.

Þann 23. október 2012 sendi fyrirvarmaður stefnanda tölvupóst á nýjan bæjarstjóra stefnda og óskaði eftir viðræðum við bæjarstjóran um umræddar lóðir, sem Þróunarfélagið hefði fengið úthlutað, en sem hefðu verið framseldar til stefnanda með samþykki stefnda. Þeim tölvupósti samskiptum lauk með tölvupósti hins nýja bæjarstjóra stefnda til fyrirvarsmanns stefnanda, þann 26. nóvember 2012. Þar sagði að þetta hefði verið rætt „hjá okkur“ og væri stefndi ekki tilbúinn til að greiða fyrir þær framkvæmdir

sem hefðu átt sér stað á þeim lóðum sem úthlutað hefði verið. Stefndi væri hins vegar reiðubúinn til að taka við lóðunum og endurgreiða þau gjöld sem hefðu verið greidd samkvæmt reglum stefnda, þ.e. fyrir utan staðfestingargjöld.

Öllum framangreindum lóðum var endurúthlutað af hálfu stefnda á tímabilinu 19. júní 2015 til 24. ágúst 2017.

Seint í nóvember 2019 kveðst stefnandi hafa komist að því að á öllum umræddum lóðum væru risin hús eða framkvæmdir hafnar. Með bréfi, dags. 30. nóvember 2019, leitaði stefnandi til stefnda um viðræður vegna þessa og um mögulega lausn málsins, en fram kom í bréfinu að stefnandi teldi sig eiga rétt til bóta vegna lóðanna. Stefndi svaraði stefnanda með bréfi, dags. 6. febrúar 2020, þar sem áréttað er að stefndi hafi aldrei veitt samþykki fyrir aðilaskiptum að lóðunum, lóðarleigusamningar hafi ekki verið gerðir við stefnanda og að stefndi hefði aldrei samþykkt slík aðilaskipti nema gjöld vegna lóðanna væru í skilum, sem þau hafi ekki verið. Ágreiningslaust sé að stefnandi hafi vitað um vanskilin. Stefnandi hafi ekki eignast lóðarréttindin með endanlegum hætti, en aukin heldur væru allar hugsanlegar kröfur fallnar niður fyrir tómlæti og fyrningu.

Viðræður eftir þetta skiluðu engu, en við upphaf aðalmeðferðar lögðu aðilar fram sameiginlega bókun þar sem þeir eru sammála um að ekki sé í málinu byggt á tómlætis- og fyrningarsjónarmiðum fyrir þann tíma sem lögmenn aðila hafi átt í samningaviðræðum frá febrúar 2020 til febrúar 2021.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir á því að lóðaúthlutun sé stjórnsluákvörðun. Því hafi verið slegið föstu í dómaframkvæmd. Þar sem um stjórnsluákvörðun sé að ræða sé stefndi bundinn af öllum meginreglum stjórnsluréttar um úthlutunina og eftirleidis aðgerðir sínar sem að henni snúa, þar með talið bótaábyrgð gagnvart þeim er hlýtur úthlutun vegna þess tjóns sem leiðir af ólögmætum ákvörðunum.

Stefndi hafi sannanlega úthlutað lóðum til Þróunarfélagsins og samþykkt bæði í orðum og athöfnum sínum framsal lóðanna til stefnanda. Stefndi hafi komið fram gagnvart stefnanda sem réttmætum lóðarhafa í einu og öllu frá lokum árs 2008. Stefndi hafi meira að segja gengið svo langt í þeim viðurkenningum sínum að bjóða stefnanda árið 2012 að endurgreiða honum greidd gjöld af lóðunum. Það boð hafi stefndi ekki endurnýjað vegna málaferla þessara.

Kveður stefnandi að því verði ekki litið öðru vísi en svo á að stefndi hafi viðurkennt og samþykkt yfirfærslu réttinda sem lóðarhafa til stefnanda eigi síðar en í lok árs 2008. Frá þeim tíma hafi stefndi borið ábyrgð og skyldur gagnvart stefnanda sem rétthafa hinna umþrættu lóðaúthlutana.

Þannig sé því sérstaklega mótmælt sem fram komi í bréfi stefnda frá 6. febrúar 2020 að ekki verði séð af gögnum málsins að stefnandi hafi eignast með endanlegum hætti tilvitnuð lóðarréttindi. Ef sú væri raunin hefðu bæjarstjóri, bæjarritari og aðrir starfsmenn stefnda vart komið fram við stefnanda sem rétthafa og ráðslagað málum er lóðirnar varðaði í samráði við stefnanda, bæði skriflega á ótal fundum, boðið honum endurgreiðslu lóðargjalda og svo framvegis. Kveður stefnandi að ef það væri rétt að stefndi hafi ekki formlega skráð stefnanda sem rétthafa þá myndi það í raun ekki breyta neinu varðandi málaferli þessi þar sem framkoma og aðgerðir stefnda í garð stefnanda hafi a.m.k. verið til þess fallnar að blekkja hann til þess að telja sig rétthafa lóðanna sem aftur hafi svo verið forsenda þess að stefnandi hafi kostað til vinnu, tíma og fjármunum í að tryggja slíkan rétt sinn. Hér megi einnig vísa til traustfangsreglna stjórnarsýsluréttar og réttmætra væntinga stefnanda um að með framferði þeirra opinberu starfsmanna sem að framan er lýst væri réttur hans engum vafa undirorpinn.

Þá kveður stefnandi að þar sem því verði vart mótmælt að stefnandi hafi verið orðinn rétthafi að umþrættum lóðum í lok árs 2008 sé ljóst að stefnda hafi borið að gæta gagnvart honum öllum lögmæltum reglum stjórnarsýslunnar, sbr. stjórnarsýslulög nr. 37/1993. Meðal annars að tilkynna stefnanda um íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir sínar ef hann hygðist taka lóðirnar til baka, sbr. 20. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Í samræmi við þá lagaskyldu sem á honum hafi hvílt hafi stefndi sett sér verklagsreglur sem snúið hafi að lóðaúthlutunum, afturköllunum og öðru varðandi þau mál.

„Reglur um úthlutun lóða í Sveitarfélaginu Ölfusi“, hafi verið samþykktar í bæjarstjórn 29. nóvember 2007. Í þeim komi fram að *„tilkynna [skuli] lóðarhafa í ábyrgðarbréfi eða með öðrum sambærilegum hætti að úthlutun sé fallin úr gildi.“* og *„Lóðarhafa skal send viðvörðun með sannanlegum hætti með 15. daga fyrirvara, áður en lóðarúthlutun er afturkölluð.“*

Stefndi hafi sett sér framangreindar verklagsreglur og eftir þeim hafi honum borið að fara ásamt almennum reglum stjórnarsýslunnar m.a. um leiðbeiningar, rannsókn, tilkynningar, andmælarétt, birtingu ákvarðana o.s.frv. Her megi bæta við að almennt hafi það verið talið nægjanlegt í dómaframkvæmd að sýnt sé fram á að yfirvöld hafi brotið

lög í störfum sínum. Sé það sýnt, eins og ljóst sé í þessu máli, sé slíkt lagt til grundvallar þess að sagnæmisskilyrðum sé fullnægt til að fella bótaábyrgð á hið sama yfirvald.

Stefnandi kveðst hafa þekkt til úthlutunarreglna stefnda og verið viðbúinn því að stefndi myndi fara í aðgerðir gegn sér og jafnvel afturkalla lóðirnar kæmi ekki til greiðslu útistandandi lóðargjalda. Framangreinda 15 daga sem stefnda hafi borið að veita hafi stefnandi hugsað sér að nýta sér til að efna skyldur sínar gagnvart stefnda. Réttur sem stefnandi hafi treyst á að yrði virtur enda fortakslaus skylda þegar tekin sé jafn íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og afturköllun réttinda sannanlega sé.

Kveður stefnandi óumdeilt að stefndi hafi engum tilkynningum beint til stefnanda áður en lóðaréttindi hans hafi verið tekin af honum með þeim virðisauka sem stefnandi hafi lagt til þeirra í formi framkvæmda, hönnunar o.s.frv. Sem hafi án efa skilað stefnda mun meiri verðmætum í síðari úthlutun lóðanna á kostnað stefnanda.

Stefnandi kveður að í bréfi sínu 6. febrúar 2020 vísi stefndi til þess að ekkert finnist um framsal til stefnanda í fundargerðarbókum og að samkvæmt vinnureglum umhverfisráðs stefnda frá árinu 2000 sé framsal lóða óheimilt uns lóðarleigusamningar hafi verið gefnir út. Þetta stangist á við samskipti í málinu þar sem framsal lóðanna sé ágreiningslaust við þáverandi bæjarstjóra og svo fyrirmæli hans um frekari flutning lóða til stefnanda og liggja fyrir í máli þessu í tölvupóstsamskiptum. Stefnandi kveðst raunar ekki sjá hvernig það gætu talist málefnalegar varnir í máli þessu hvort og þá hvað stefndi hafi skráð í sínu baklandi eða hvort til hafi verið reglur sem hann hafi kosið að framfylgja ekki. Hér beri að hafa hugfast að stefndi sé stjórnvald með yfirburða þekkingu miðað við stefnanda á úthlutunarmálum. Það sé þá stefndi sem beri hallann verði það metið svo að einhver óskýrleiki sé um réttindi stefnanda að lóðunum enda sé stefnandi grandlaus viðsemjandi þessa stjórnvalds.

Stefnandi vísar til þess að í bréfi sínu 6. febrúar 2020 hafi stefndi ekki minnst á að hann hafi sinnt skyldum sínum um að tilkynna um afturköllun lóðarúthlutunar, heldur forðast að fjalla um það atriði. Úr bréfinu megi lesa að stefndi telji að slíkt hafi verið óþarfi þar sem Þróunarfélagið hafi á þeim tíma verið tekið til gjaldþrotaskipta. Sú röksemd standist enga skoðun enda hefði stefnda þá borið að endurgreiða þrotabúinu þau gjöld sem greidd hafi verið að frádregnu staðfestingargjaldi líkt og stefndi hafi boðið stefnanda með bréfi sínu 26. nóvember 2012. Þróunarfélagið hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta 8. september 2010 og skiptum lokið þar 21. janúar 2013. Þannig sýni

tölvupósturinn 26. nóvember 2012 ótvírætt hvern stefndi hafi talið rétthafa lóðanna árið 2012, það er stefnanda.

Varðandi tómlæti sem stefnandi kveður að stefndi tilgreini í bréfi sínu frá febrúar 2020 þá mótmælir stefnandi því að nokkurt tómlæti geti réttlætt það að opinber aðili gangi gegn lögum og eigin starfsreglum. Viðræður þessa máls hafi staðið allt til nóvember 2012 þegar stefndi hafi boðist til að endurgreiða stefnanda þá fjármuni sem greiddir höfðu verið inn á lóðarúthlutunina. Eftir þann tíma hafi stefndi ekki gert neinar tilraunir til innheimtu eða beint neinum áskorunum til stefnanda um að halda framkvæmdum áfram. Stefnandi hafi þannig verið í góðri trú um að sátt ríkti um ástandið eins og það var.

Stefnandi kveður að þegar tíð hafi tekið að batna árið 2019 hafi hann hugsað sér að endurmeta arðsemi verkefnisins og hefja viðræður að nýju við stefnda um uppgjör gjalda og framhald. Þá hafi stefnandi komist að því að á lóðunum voru risin hús, verið í byggingu eða framkvæmdir að hefjast. Þetta hafi komið stefnanda í opna skjöldu enda hafi hann treyst á að stefndi myndi hlíta eigin úthlutunarreglum um afturkallanir lóðaúthlutana og almennum reglum stjórnarsýslunnar um vandaða og ábyrga stjórnarsýslu, en ekki að stefndi myndi í skjóli nætur hirða fjárverðmæti af grunlausum viðsemjanda sínum. Í raun hafi stefndi tví- úthlutað/selt lóðirnar sem augljóslega fái ekki staðist og nægi hér að vísa til texta 14. kapítula Jonsbókar um tvisölu; „*Þat má eigi haldast, ef maðr selr manni þat er hann hefir öðrum fyrr selt. En ef sá hefir hönd at er síðarr keypti, þá ... á sá kaup at hafa er fyrr keypti, ef honum fullnast vitni...*” “*Nú skal hann hitta þann, sem honum seldi ok heimta sitt af honum.*”

Kveður stefnandi að tómlæti mætti með sama hætti og enn frekar yfirfæra á stefnda líkt og stefndi vilji gera með stefnanda sem í engu hafi beint tilkynningum eða áskorunum að stefnanda á þessum tíma. Nema hvað stefndi sé opinber aðili og beri sem slíkum að fara eftir úthlutunarreglum sínum og almennum stjórnarsýslureglum í aðgerðum sínum. Ekki hrifsa til sín réttindi einkaaðila án frekari viðræðna, aðvarana eða tilkynninga.

Stefnandi byggir þannig á því að hann hafi, með samþykki stefnda, verið rétthafi að umþrættum lóðum og notið réttar og réttarverndar samkvæmt þeirri stöðu sinni. Að framkvæmd ákvörðunar stefnda um sviptingu þeirra réttinda hafi verið ólöglegt og valdið honum tjóni. Ólöglegt byggir stefnandi á grundvelli úthlutunarreglna stefnda og samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar m.a. rannsóknarreglu, andmælaréttar

og meðalhófs. Að með þessum ólögmætu aðgerðum sínum hafi stefndi bakað stefnanda umtalsvert tjón án þess að honum hafi verið gefið tækifæri til að gæta réttar sín svo sem lög og starfsreglur stefnda hafi boðið og á því beri stefndi skaðabótaábyrgð.

Kveður stefnandi að tjón hans samkvæmt aðalkröfu verði rakið beint til þeirra fjárverðmæta sem hann hafi greitt fyrir þau réttindi sem honum hafi verið fengin með samningum sínum við Þróunarfélagið og sé það kaupverð sem hann hafi greitt til þess félags til að verða réttthafi lóðarréttindanna og þeirra framkvæmda sem inntar hafi verið af hendi eða kr. 49.478.356. Innifalið í fjárhæð aðalkröfunnar sé krafa um endurgreiðslu útlagðra fjármuna sem stefndi hafi eignast rétt að í samningnum sínum við Þróunarfélagið.

Byggir stefnandi á því að kaupverðið sé honum nú með öllu glatað beinlínis vegna ólögmætra aðgerða stefnda og brota hans á settum reglum og gildandi lagafyrirmælum og beri hann því óskerta bótaábyrgð á því tjóni sem stefnandi hafi orðið fyrir.

Stefnandi hafi afráðið vegna aðalkröfu að gera kröfu um að framangreind fjárhæð verði dráttarvaxtareiknuð frá þeim degi er 30 dagar eru liðnir frá því hann hafi krafist stefnda svara með bréfi sínu 30. nóvember 2019, sbr. 3. mgr. 5. gr. 1. 38/2001 um vexti og verðtryggingu til greiðsludags.

Til vara kveðst stefnandi ger tvíþætta kröfu. Annars vegar að skaðabætur verði dæmdar að álitum og til viðbótar að sér verði endurgreiddar innborganir staðfestingargjalds vegna lóðarúthlutanna, auk verðbóta skv. reglum stefnda.

Skaðabótakrafa í varakröfu byggi á því að rétturinn telji einhver áhöld um hvort kaupverð samkvæmt aðalkröfu sé á einhvern hátt gagnrýnivert eða það beri að lækka á einhverjum þeim sjónarmiðum sem síðar kunni að koma fram í máli þessu. Í varakröfu skaðabóta felist þannig svigrúm fyrir réttinn til mats á því tjóni sem hann telji að stefnandi hafi orðið fyrir verði niðurstaðan sú að talið verði að tjónið svari ekki til heildarsamningsfjárhæðar samkvæmt aðalkröfu. Um vaxtakröfu þessa þáttar varakröfunnar vísar stefnandi til sömu raka og fyrir vaxtakröfu skv. aðalkröfu.

Samhliða gerir stefnandi þá kröfu að auk skaðabóta að álitum verði stefndi dæmdur til að endurgreiða innborganir, auk verðbóta sem greiddar hafi verið til stefnda samtals að fjárhæð kr. 13.980.482 sem sé það staðfestingargjald sem Þróunarfélagið hafi greitt fyrir umrædd lóðarréttindi og stefnandi öðlast rétt að með samningum sínum við það félag. Greiðslur þessar hafi verið inntar af hendi með eftirfarandi hætti; þann 5.10.2006 kr. 2.870.000, þann 23.11.2006 kr. 2.320.000 og 30.8.2007 kr. 1.285.000.

Vísar stefnandi hér um til skjals sem stafar frá stefnda þar sem þessar greiðslur eru sundurliðaðar. Fjárhæðir þessar séu svo uppreiknaðar með byggingarvísitölu frá þeim mánuði er þær hafi verið inntar af hendi til vísitölu maí mánaðar 2021 og séu þá að fjárhæð kr. 13.980.482. Enn fremur er þess krafist að sú fjárhæð beri dráttarvexti, sbr. 4. mgr. 5. gr. 1. 38/2001 til greiðsludags. Byggir endurgreiðslukrafan m.a. á úthlutunarreglum stefnda sjálfs og með vísan í boð hans um endurgreiðslu þessa hluta varakröfunnar í tölvupósti 26. nóvember 2012.

Til þrautavara krefur stefnandi um endurgreiðslu á þeim fjármunum sem greiddir hafi verið til stefnda og vísar til sama rökstuðnings og að framan um seinni hluta varakröfu málsins. Samtals hafi stefnandi greitt innborganir til stefnda fjárhæð kr. 6.475.000 sem uppreiknist með byggingarvísitölu og séu kr. 13.980.482 í maí 2021. Stefnandi hafi yfirtekið þessar greiðslur með samningi sínum við Þróunarfélagið, þar með talið endurgreiðslurétt og kröfur þar um á hendur stefnda. Vísar stefnandi hér til sama rökstuðnings um uppreikning verðbótapáttar og í rökstuðningi fyrir varakröfu svo og um vexti.

Stefnandi kveður þessa kröfu byggja á þeirri ólíklegu niðurstöðu, að mati stefnanda, að rétturinn komist að þeirri niðurstöðu að stefnanda beri ekki skaðabætur þrátt fyrir allt sem að framan er ritað og talið verði sannað um framferði og starfshætti og framkomu stefnda í máli þessu, þá að lágmarki beri honum í samræmi við eigin úthlutunarreglur, almennar reglur kröfu-, samninga- og stjórnarsýsluréttar að endurgreiða stefnanda þessa fjármuni. Þess megi geta að fyrir þessari kröfu liggi fyrir viðurkenning stefnda á því að stefnandi eigi rétt til endurgreiðslunnar sbr. tölvupóst 26. nóvember 2012. Vegna málskostnaðar, verði fallist á þrautavarakröfu, þá kveðst stefnandi upplýsa að stefndi hafi ekki að nýju og í tengslum við síðari atvik þessa máls ljáð máls á því að endurgreiða stefnanda þessa fjárhæð.

Í stefnu skorar stefnandi á stefnda að upplýsa með fullnægjandi hætti um endurúthlutunarverð þeirra lóða sem hér er fjallað um og skilgreina þar þann virðisauka sem hann hafi áskilið sér fyrir þá fjárfestingu sem stefnandi hafi lagt til lóðanna í formi framkvæmda og að gerð verði grein fyrir skipulagsbreytingum á lóðunum frá því þeim var endurúthlutað.

Um lagarök vísar stefnandi til meginreglna samninga og kröfuréttar um skuldbindingargildi samninga og efndir fjárskuldbindinga, en reglur þessar fá m.a.

lagastoð í lögum nr. 50/2000 um lausafjárkaup og lögum nr. 7/1936 um sammingsgerð, umboð og ógilda löggerninga.

Stefnandi vísar þá til almennra reglna skaðabótaréttarins og til meginreglna stjórnisýsluréttar sbr. lög nr. 37/1993.

Þá vísar stefnandi til 14. kafla Jónsbókar nr. 9/1281

Kröfu um dráttarvexti, styður stefnandi við vaxtalög nr. 38/2001 með síðari breytingum.

Stefnandi kveður málskostnaðarkröfu sína vera bótakröfu hans og í samræmi við XXI. kafla laga nr. 91/1991. Krafan um málskostnað styðst við 1. mgr. 130. gr. og 131. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála.

Varðandi varnarþing vísar stefnandi til 3. mgr. 33. gr. laga nr. 91/1991.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi byggir á því í fyrsta lagi að stefnandi hafi aldrei eignast þau lóðarréttindi sem Þróunarfélagið fékk úthlutað í lok ágúst 2006. Kveður stefndi að stefnandi byggi tilkall sitt til umræddra lóðarréttinda á tveimur yfirlýsingum, undirrituðum af forsvarsmönnum stefnanda og Þróunarfélagsins, frá 24. júlí 2008 og 4. desember 2008. Í yfirlýsingunum komi fram að framkvæmdir séu komnar fram yfir viðmiðunardagsetningu og veruleg vanhöld séu á greiðslu lóðagjalda. Í yfirlýsingunum sé jafnframt óskað eftir samþykki stefnda vegna aðilaskiptanna.

Vísar stefndi til þess að þegar lóðunum var úthlutað af hálfu sveitarfélagsins hafi verið í gildi vinnureglur við úthlutun byggingarlóða í Sveitarfélaginu Ölfusi frá 20. febrúar 2003. Þær reglur hafi því gilt um úthlutun lóðanna og hafi haft að geyma skilmála úthlutunarinnar. Vísun stefnanda til úthlutunarreglna sveitarfélagsins frá 29. nóvember 2007 sé á misskilningi byggð, enda hafi þær fyrst tekið gildi rúmu ári eftir að lóðunum var úthlutað og hafi gilt um úthlutanir sem áttu sér stað eftir gildistöku þeirra. Í grein 3.0.5 í vinnureglunum segi að lóðarhafa sé óheimilt að afhenda lóð sem hann hefur fengið úthlutað til þriðja aðila fyrir en lóðarleigusamningur hefur verið gefinn út. Fyrir liggi að engir lóðarleigusamningar hafi þá verið gefnir út. Forsenda þess hafi enda verið að gjöld hefðu verið greidd til sveitarfélagsins og lokið væri við að steypa sökkla og plötu en hvorugt hafi verið gert í júlí og desember 2008 og hafi raunar aldrei verið gert. Samkvæmt því sé skýrt að framsal lóðarréttindanna hafi verið óheimilt samkvæmt þeim skilmálum sem gilt hafi um úthlutanirnar.

Kveðst stefndi aldrei hafa veitt samþykki sitt fyrir aðilaskiptunum og þau því aldrei formlega gengið í gegn. Ekkert liggi fyrir í fundargerðarbókum stefnda um slíkt samþykki og engum þinglýstum skjölum sé fyrir að fara í þá veru, enda hafi aldrei verið gefnir út lóðarleigusamningar vegna lóðanna sem um ræðir. Óformleg samskipti milli stefnanda og fulltrúa stefnda, þ.á m. þáverandi bæjarstjóra, geti engu breytt þar um. Þau beri með sér að starfsmenn stefnda hafi reynt að koma til móts við Þróunarfélagið og stefnanda svo að áætlanir þeirra næðu fram að ganga, í ljósi erfiðs efnahagsástands, en hafi ekki falið í sér formlega staðfestingu stefnda á yfirfærslu lóðarréttinda. Slík yfirfærsla hafi enda ekki getað átt sér stað samkvæmt áður nefndum reglum stefnda, sem stefnandi hafi þekkt vel til. Tilraunir starfsmanna stefnda til að koma til móts við Þróunarfélagið og stefnanda hafi verið umfram skyldu samkvæmt þágildandi reglum og hafi ekki getað skapað stefnanda væntingar til þess að fá betri rétt en reglurnar hafi kveðið á um. Hvað sem öðru líður hafi slík yfirfærsla auk þess ávallt verið háð þeirri forsendu að vangreidd lóðagjöld yrðu gerð upp, sem liggi fyrir og sé óumdeilt að hafi ekki verið gert.

Kveður stefndi að þrátt fyrir tilraunir stefnanda til að blása lífi í framkvæmdir og viðleitni starfsmanna stefnda til að aðstoða við það hafi Þróunarfélagið því áfram verið formlegur réttihafi lóðarréttindanna, allt þar til félagið hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta en skiptum hafi lokið 21. janúar 2013 og félagið verið afskráð 24. janúar 2013. Stefndi byggir á því að við gjaldþrot Þróunarfélagsins hafi lóðaúthlutun til félagsins sjálfkrafa fallið niður og stefnda því ekkert verið að vanbúnaði að endurúthluta lóðunum á árunum 2015-2017.

Kveður stefndi að þar sem stefnandi hafi aldrei verið formlegur eigandi lóðarréttindanna sem um er deilt sé hann ekki réttur aðili til að hafa uppi kröfu í máli þessu, sem varðar lóðarréttindin og endurúthlutun þeirra. Af þeim sökum sé uppi aðildarskortur og beri að sýkna stefnda með vísan til 2. mgr. 16. gr. laga nr. 91/1991. Hafi stefnandi ákveðið að greiða Þróunarfélaginu fjármuni á sínum tíma í tengslum við áætlanir þeirra um framkvæmdirnar geti stefndi samkvæmt framansögðu enga ábyrgð borið á því.

Í öðru lagi er á því byggt af hálfu stefnda, verði fallist á að stefnandi hafi eignast lóðarréttindin með framsali frá Þróunarfélaginu þrátt fyrir framangreint, að

endurúthlutun lóðanna hafi farið fram í samræmi við gildandi reglur stefnda og að stefndi beri í öllu falli enga ábyrgð á meintu tjóni stefnanda.

Kveður stefndi að við úthlutun lóðanna til Þróunarfélagsins í ágúst 2006 hafi verið í gildi vinnureglur við úthlutun byggingarlóða í Sveitarfélaginu Ölfusi, dags. 20. febrúar 2003. Þær reglur hafi því gilt um úthlutun lóðanna og þar komi fram skilmálar úthlutunarinnar. Samkvæmt grein 3.0.2 í vinnureglunum skyldi skýrt tekið fram við lóðarúthlutun um byggingarfrest á viðkomandi lóð og samkvæmt grein 3.0.3 hafi meginreglan verið að byggingarfrestur væri ekki framlengdur. Samkvæmt samþykkt nr. 503/2004 um gjaldskrá fyrir gatnagerðargjald og þjónustugjöld í Sveitarfélaginu Ölfusi, sem hafi gilt frá 28. maí 2004 þar til ný samþykkt hafi verið gerð 20. ágúst 2020, hafi byggingarfrestur verið 12 mánuðir og kveðið á um að lóð félli aftur til bæjarsjóðs hefðu framkvæmdir ekki verið hafnar innan þess tíma frá veitingu lóðar, nema leyfið hafi verið háð öðrum skilyrðum um byggingarfrest, sbr. 14. gr. samþykktarinnar. Samkvæmt sama ákvæði hafi verið heimilt að afturkalla lóðaúthlutun ef lóðarhafi greiddi ekki gatnagerðargjald á tilskildum tíma. Hvorki í vinnureglunum frá 2003 eða samþykktinni frá 2004, sem giltu um úthlutun lóðanna, sé að finna sérstakar reglur um tilkynningarskyldu eða tilkynningarfrest gagnvart lóðarhafa við niðurfellingu eða afturköllun úthlutunar.

Kveður stefndi að í málinu liggi fyrir að veruleg vanhöld hafi verið á greiðslum lóða- og gatnagerðargjalda vegna hinna umþrættu lóða auk þess sem byggingarfrestir hafi verið liðnir þegar á árinu 2007. Það sé óumdeilt og komi m.a. fram í yfirlýsingum stefnanda og Þróunarfélagsins frá því í júlí og desember 2008. Úthlutun lóðanna hafi því í raun verið fallin niður þá og allar tilraunir fulltrúa stefnda til að aðstoða Þróunarfélagið og stefnanda við að halda framkvæmdum gangandi hafi verið umfram skyldu, í því skyni að koma til móts við Þróunarfélagið og stefnanda og í þeirri von að uppbyggingaráætlanir þeirra næðu fram að ganga. Þegar ekkert hafi gengið í þeim efnum í fleiri ár hafi Þróunarfélaginu og og stefnanda mátt vera ljóst að úthlutun lóðanna væri fallin úr gildi. Í allra síðasta lagi þegar samskiptum þáverandi bæjarstjóra stefnda og stefnanda lauk árið 2012. Stefnda hafi því verið heimilt að endurúthluta lóðunum eftir þann tíma, svo sem gert hafi verið á árunum 2015 til 2017, án þess að bótaskylda gagnvart stefnanda stofnaðist.

Þá kveður stefndi að fullyrðing stefnanda í stefnu um að hann hefði nýtt sér 15 daga tilkynningarfrest vegna afturköllunar lóðarréttindanna, sem stefnandi telji með

vísan til reglna sem ekki hafi gilt um úthlutunina að hann hefði átt að fá, til að efna skyldur sínar gagnvart stefnda, séu í besta falli ósannfærandi. Engar framkvæmdir hafi átt sér stað frá haustmánuðum 2008 og sé ljóst að enginn viðsnúningur hefði orðið á verkefninu á 15 dögum.

Hvað sem öðru líður kveðst stefndi byggja á því að stefndi beri enga ábyrgð á hugsanlegu tjóni stefnanda vegna framkvæmda sem þegar höfðu farið fram á lóðunum. Samkvæmt samþykkt um gjaldskrá fyrir gatnagerðargjald og þjónustgjöld í Ölfusi nr. 503/2004 sem hafi gilt frá 2004 til 2020 hafi kostnaður lóðarhafa, svo sem hönnunar- og rannsóknarkostnaður eða framkvæmdir samkvæmt grafrarleyfi, ekki fengist endurgreiddur við niðurfellingu eða afturköllun lóðaúhlutunar, sbr. 5. mgr. 13. gr. samþykktarinnar. Niðurfellingin hafi enda byggst á því að lóðagjöld hafi verið í verulegum vanskilum og framvinda byggingarframkvæmda í engu samræmi við gildandi reglur og skilmála. Samþykktin hafi verið birt opinberlega og þessar reglur því verið stefnanda ljósar.

Þar að auki telur stefndi að meint tjón stefnanda sé ósannað. Ekkert liggi fyrir um að greiðslur samkvæmt uppgjörssamningi Þróunarfélagsins og stefnanda frá 5. desember 2008 hafi raunverulega farið fram eða að þær framkvæmdir sem farið hafi verið í á lóðunum hafi verið jafn verðmætar og þar segir. Skorar stefndi á stefnanda að sýna fram á að umræddar greiðslur hafi farið fram, s.s. með framlagningu greiðslukvittana. Auk þess sé ljóst að stefnandi hafi haft mörg ár til að forða hugsanlegu tjóni eða a.m.k. draga verulega úr því, sem stefnanda hafi borið að gera en ekki gert. Á því geti stefndi ekki borið ábyrgð og því sé krafist sýknu af kröfum stefnanda.

Stefndi hafi einfaldlega ekki getað látið umræddar lóðir standa auðar, langt umfram þann tíma sem kveðið sé á um í reglum sveitarfélagsins, án frekari viðbragða eða aðgerða stefnanda eða Þróunarfélagsins. Stefnanda hafi mátt vera ljóst að stefndi yrði að endurúthluta lóðunum, ekki síst eftir að skriður hafi komist á efnahagslífið á ný eftir hrun og eftirspurn eftir húsnæði í sveitarfélaginu aukist á ný. Auk þess hafi legið fyrir að veruleg vanskil hafi verið á greiðslu gjalda til sveitarfélagsins vegna lóðanna og samningsumleitanir bæjarstjóra stefnda árið 2012 hafi engan árangur borið. Stefnandi hafi ekki getað ætlast til þess, eftir þau samskipti, að stefndi myndi halda lóðunum fráteknum um aldur og ævi þar til stefnandi sæi sér mörgum árum síðar fært að hefja uppbyggingu á ný. Verði talið að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni sé á því byggt að stefnandi beri samkvæmt framansögðu sjálfur ábyrgð á því.

Í þriðja lagi er á því byggt af hálfu stefnda að kröfur stefnanda séu niður fallnar fyrir fyrningu og tómlæti. Ekki verði annað séð af stefnu en að kröfur stefnanda grundvallist á reglum um skaðabætur utan samninga. Fyrningarfrestur slíkra krafna sé 4 ár, skv. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 150/2007. Upphaf fyrningarfrests sé samkvæmt sama ákvæði þegar tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga.

Stefndi kveður að stefnandi byggi aðal- og varakröfu sína á því að tjón hans sé sú fjárhæð sem hann segist hafa greitt Þróunarfélaginu fyrir lóðarréttindin með vísan til viðauka við samning stefnanda og Þróunarfélagsins dags. 5. desember 2008. Af gögnum málsins sjáist að forsvarsmaður stefnanda hafi sett sig í samband við þáverandi bæjarstjóra stefnda haustið 2012. Þeim samskiptum hafi lokið með tölvupósti bæjarstjóra stefnda til stefnanda 26. nóvember 2012 þar sem fram hafi komið sú skýra afstaða bæjarstjórans að stefndi myndi ekki greiða stefnanda fyrir framkvæmdir sem hafi átt sér stað á lóðunum. Sú afstaða hafi verið í fullu samræmi við samþykkt um gjaldskrá fyrir gatnagerðargjald nr. 503/2004 sem áður sé vikið að. Stefnanda hafi því í síðasta lagi þá mátt vera ljós sú afstaða stefnda að ekki yrði greitt fyrir umræddar framkvæmdir, sem séu meginuppistaða bótakröfu stefnanda nú. Því sé ljóst að stefnandi hafi fengið nauðsynlegar upplýsingar um meint tjón í síðasta lagi í nóvember 2012, en engan reka gert að því að krefjast bótanna fyrr en með málshöfðun þessari, rúmum 8 árum síðar. Enginn vafi sé því um að fjögurra ára fyrningartími kröfunnar sé löngu liðinn og krafan þar með fallin niður fyrir fyrningu.

Stefndi byggir jafnframt á því að um endurgreiðslukröfu stefnanda vegna innborgana Þróunarfélagsins til stefnda vegna lóðagjalda, sem stefnandi telji sig hafa fengið frá Þróunarfélaginu með áður nefndum samningi, gildi almennar fyrningarreglur laga nr. 150/2007. Fyrningarfrestur kröfunnar sé því 4 ár, sbr. 3. gr. laganna, og hann reiknist frá þeim degi þegar stefnandi gat fyrst átt rétt til efnda, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Sá dagur hafi í síðasta lagi verið 26. nóvember 2012, þegar þáverandi bæjarstjóri stefnda hafi boðist til að greiða umrætt gjald til stefnanda. Stefnandi hafi því hins vegar þá hafnað því að taka við endurgreiðslunni og gert síðan engan reka að því að krefjast hennar fyrr en með málshöfðun þessari, rúmum 8 árum síðar. Stefnandi hafi aldrei rofið fyrningu á þeim tíma. Sá hluti kröfu stefnanda sem byggist á endurgreiðslu innborgananna sé því einnig fallinn niður fyrir fyrningu samkvæmt framansögðu.

Auk þess byggir stefndi á því að stefnandi hafi sýnt af sér tómlæti með því að halda að sér höndum í mörg ár. Bæði stefnandi og stefndi hafi á undanförunum árum í raun hagað sér eins og engin krafa sé fyrir hendi. Þar sem um er að ræða óskýrar kröfur á óljósum og umdeildum grundvelli hafi stefndi mátt ætlast til þess að stefnandi héldi kröfum sínum til streitu fyrr, teldi hann sig raunverulega eiga einhverjar slíkar. Þar sem hann hafi ekki sinnt því í mörg ár hafi hann sýnt af sér tómlæti og kröfur hans því fallið niður af þeim sökum.

Verði ekki á framangreint fallist er á því byggt að verðbætur eldri en 4 ára frá birtingu stefnu í máli þessu séu fyrndar og þess krafist að kröfur stefnanda verði lækkaðar sem því nemur.

Um lagarök vísar stefndi til meginreglna kröfuréttar, samningaréttar, skaðabótaréttar og einkamálaréttarfars, almennra réttarreglna um fyrningu og tómlæti, laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda, skaðabótalaga nr. 50/1993, laga um meðferð einkamála nr. 91/1991, laga um gatnagerðargjald nr. 153/2006 og eldri laga um gatnagerðargjald nr. 17/1996. Þá er vísað til reglugerða og samþykktá settra á grundvelli framangreindra laga og auk þess reglna stefnda um lóðaúthlutanir.

Krafan um málskostnað styðst við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991.

Forsendur og niðurstöður

Stefnandi byggir mál sitt á því að ákvörðun um úthlutun lóðar sé stjórnsluákvörðun og um hana gildi málsmeðferðarreglur stjórnslulaga nr. 37/1993.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37/1993 gilda löginn þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna, þ.m.t. lögaðila sbr. lögskýringargögn. Eru slíkar ákvarðanir nefndar stjórnsluákvæðanir. Um töku stjórnsluákvæðana gilda reglur laga nr. 37/1993, þ.m.t. málsmeðferðarreglur og reglur um undirbúning slíkra ákvæðana, s.s. reglur um andmælarétt sbr. IV. kafla laganna, en einnig fleiri reglur s.s um rannsóknarskyldu stjórnvalds og meðalhóf við töku stjórnsluákvæðana.

Að mati dómsins er augljóst að úthlutun lóðar til manns eða lögaðila, í þessu tilfalli til Þróunarfélagsins, er stjórnsluákvæðun, en úthlutun lóðar felur bæði í sér rétt og skyldu fyrir þann sem lóðinni er úthlutað til. Gegnir þá sama máli um afturköllun slíkrar ákvæðunar, enda hefur hún réttaráhrif að sama skapi, að breyttu breytanda. Þá ber að geta þess að slík afturköllun er í eðli sínu íþyngjandi stjórnvaldsákvæðun og ber því stjórnvaldi að gæta sérstakrar varúðar við töku hennar.

Í reglum um úthlutun lóða í Sveitarfélaginu Ölfusi frá 29. nóvember 2007, sem hafa verið lagðar fram í málinu, kemur fram í 9. gr. að tilkynna skuli lóðarhafa með ábyrgðarbréfi eða með öðrum sannanlegum hætti að úthlutun lóðar sé fallin úr gildi. Skuli afturkalla lóðarúthlutun ef lóðarhafi greiðir ekki gatnagerðargjald á tilskildum tíma. Þá segir að lóðarhafa skuli send viðvörðun með sannanlegum hætti með 15 daga fyrirvara, áður en lóðarúthlutun er afturkölluð. Samskonar ákvæði eru í 9. gr. reglna um úthlutun lóða í Sveitarfélaginu Ölfusi frá 4. október 2012, en í þeim reglum er jafnframt vísað til ákvæða laga nr. 37/1993.

Upphaflega var hinum umþrættu lóðum úthlutað til Þróunarfélagsins. Þær voru síðar framseldar til stefnanda eins og að framan hefur verið rakið. Af þeim gögnum sem hafa verið lögð fram í málinu verður ekki betur séð en að stefndi hafi samþykkt það framsal og litið á stefnanda og komið fram gagnvart honum sem lóðarhafa hinna umþrættu lóða.

Hér má líta til tölvupósta þáverandi bæjarstjóra stefnda. Fyrst ber að nefna tölvupóst hans 28. júlí 2008 til fyrirvarsmanns stefnanda, þar sem bæjarstjórinn segir berum orðum að stefndi geri ekki athugasemdir við að stefnandi yfirtaki þær lóðir sem Þróunarfélagið hefur fengið úthlutað, þ.e. 5 parhúsalóðir og 2 raðhúsalóðir. Þá er tölvupóstur bæjarstjórans til bæjarritarans, dags. 4. desember 2008, með afriti til fyrirvarsmanns stefnanda, þar sem bæjarstjórinn biður bæjarritarann um að flytja lóðirnar við Pálsbúð yfir á stefnanda. Þá má hér vísa til bréfs bæjarritarans, dags. 23. janúar 2009, til stefnanda þar sem gerð er grein fyrir álagningu gatnagerðargjalda vegna allra lóðanna, greiðslustöðu gatnagerðargjaldanna, bæði hvað varðar það sem greitt hefur verið sem og hvað er ógreitt. Í framhaldi af bréfinu sendir bæjarritarinn tölvupóst til fyrirvarsmanns stefnanda, dags. 3. febrúar 2009, með afriti til bæjarstjórans, um að mögulegt sé að miða hin ógreiddu gatnagerðargjöld við eldri vísitölu og gerir grein fyrir hvernig eftirstöðvar gatnagerðargjaldanna myndu lækka við það. Af þessu verður ekki betur séð en að það hafi verið sameiginlegur skilningur stefnanda og stefnda á þessum tíma að stefnandi væri hinn eiginlegi lóðarhafi, hvað sem líður gerð lóðarleigusamninga og ógreiddum gatnagerðargjöldum og töfum á framkvæmdum. Þá verður ekki betur séð en að stefndi hafi viðurkennt stefnanda sem lóðarhafa í tölvupósti þáverandi bæjarstjóra til fyrirvarsmanns stefnanda 26. nóvember 2012 þar sem bæjarstjórinn kveður að málið hafi verið rætt innanhúss og stefndi sé ekki tilbúinn að greiða fyrir þær framkvæmdir sem átt hafi sér stað á lóðunum sem úthlutað hafi verið. Hins vegar sé stefndi tilbúinn til að

taka við lóðunum, að því er ætla verður frá stefnanda, og endurgreiða, væntanlega þá til stefnanda, þau gjöld sem hafi verið greidd samkvæmt reglum bæjarins, þ.e. fyrir utan staðfestingargjöld.

Stefndi hefur hér vísað til þess að skv. reglum um úthlutun lóða hafi lóðarhafa verið óheimilt að framselja lóð fyrr en lóðarleigusamningur hafi verið gerður og honum þinglýst. Fyrir liggur allt að einu skv. ofan sögðu að stefndi kom fram gagnvart stefnanda á þann hátt að stefnandi væri lóðarhafinn, en ekki Þróunarfélagið og verða samskiptin ekki skilin á annan hátt. Á þessu ber stefndi ábyrgð en stefnandi getur ekki borið ábyrgð á því hvort stefndi hafi farið að öllu leyti skv. eigin reglum við úthlutun lóðanna, eða ekki. Þá hefur stefndi vísað til eldri reglna um úthlutun lóða, en þar er ekki getið um hvernig staðið skuli að afturköllun lóða. Að mati dómsins breytir þessi tilvísun engu í málinu. Bæði vegna þess að samkvæmt ákvæðum laga nr. 37/1993 bar að tilkynna stefnanda að til stæði að afturkalla úthlutun lóðanna, en einnig vegna þess að þegar lóðirnar voru úthlutaðar öðrum höfðu tekið gildi reglur um úthlutun lóða sem mæltu fyrir um að afturköllun lóðaúthlutunar bæri að tilkynna lóðarhafa með tilteknum fyrirvara.

Þannig mátti stefnandi treysta því að hann væri eiginlegur og raunverulegur lóðarhafi umræddra lóða. Mátti hann jafnframt treysta því að ef stefndi hygðist afturkalla úthlutun lóðanna til hans að þá yrði það gert í samræmi við fyrirmæli laga nr. 37/1993 um stjórnvaldsákvæðanir og afturköllun þeirra, sem og í samræmi við reglur um úthlutun lóða í Sveitarfélaginu Ölfusi. Liggur fyrir að stefndi fór ekki að þessum reglum heldur úthlutaði lóðunum til annarra aðila án þess að stefnandi hefði hugmynd um það. Var þessi meðferð máls hjá stefnda ólögmat að mati dómsins og leiðir hún til bótaskyldu stefnda gagnvart stefnanda, enda hafði lóðaúthlutun til hans ekki verið afturkölluð. Breytir hér engu hvort hin síðari úthlutun lóðanna fór fram samkvæmt reglum stefnda, en hún var í trássi við rétt stefnanda samkvæmt hinni fyrri úthlutun. Má hér vísa til þeirra ákvæða Jónsbókar sem stefnandi styður mál sitt við, þ.e. „Þat má eigi haldast, ef maðr selr manni þat er hann hefir öðrum fyrr selt“. Engu breytir hér að yfirfærsla lóðanna til stefnanda hafi ekki farið fram með formlegum hætti og að gjöld hafi ekki verið greidd, enda var það innanhússmál hjá stefnda, en jafnframt hafði stefndi látið það viðgangast að gjöldin væru ekki greidd á réttum tíma, án þess að það leiddi til afturköllunar. Sama máli gegnir um að frestir til að hefjast handa um byggingaframkvæmdir hafi verið liðnir.

Stefndi byggir á því að úthlutun lóðanna til stefnanda hafi í raun verið fallin niður og að samskipti bæjarstjóra og starfsmanna stefnda hafi verið umfram skyldu og hafi

ekki getað skapað neinn rétt fyrir stefnanda. Um þetta er það að segja að skv. reglum um lóðaúthlutun í Sveitarfélaginu Ölfusi þá fellur slík lóðaúthlutun ekki niður af sjálfu sér, en jafnframt mátti stefnandi skilja samskipti sín við stefnda svo að hann væri eiginlegur lóðarhafi, eins og áður var rakið.

Stefndi byggir á því að enginn viðsnúningur hefði orðið á framkvæmdum á 15 dögum. Þetta hefur hann hins vegar ekki sýnt fram á, en auk þess breytir það engu vegna þess að skylt var að tilkynna um fyrirhugaða afturköllun lóðanna.

Stefndi byggir á því að tjón stefnanda sé ósannað. Ekkert liggir fyrir um að greiðslur skv. uppgjörssamningi hafi farið fram eða að framkvæmdirnar hafi raunverulega verið jafn verðmætar og byggt hafi verið á. Um þetta er það að segja að í viðauka við samning um verkskil og uppgjör, sem jafnframt er afsalsbréf, segir berum orðum kaupverðið sé greitt, samtals kr. 49.478.356, sem er stefnufjárhæð málsins, en í þessu felst það tjón sem stefnandi varð fyrir vegna endurúthlutunar umræddra lóða, en fé þetta er nú stefnanda glatað. Hefur ekki verið rennt neinum stoðum undir að greiðslur hafi ekki farið fram eða að fjárhæðir í samningnum séu efnislega rangar. Verður því ekki fallist á að tjón stefnanda sé ósannað, en ljóst má vera að tjón hafi falist í því að verða af lóðunum auk þeirra framkvæmda sem þar höfðu átt sér stað.

Stefndi hefur borið fyrir sig ætlað tómlæti stefnda. Vissulega er það svo að um árabíl hafðist stefnandi ekki að í málum sem varða lóðir þessar. Hann hefur hins vegar bent á það að hann hafi mátt treysta því að ef stefndi hygðist afturkalla lóðirnar og úthlutun þeirra, þá mætti hann treysta því að sér yrði gert viðvart um það fyrirfram, en þessi skilningur hans styðst við ákvæði stjórnisýslulaga nr. 37/1993, sem og reglur um úthlutun lóða í Sveitarfélaginu Ölfusi, sem að framan er lýst. Verður fallist á þann skilning stefnanda að hann hafi mátt treysta því að stefndi, sem er sveitarfélag, færi að reglum varðandi þetta og að stefnandi mætti því gera ráð fyrir að úthlutun lóðanna héldist óbreytt um erindum um annað yrði beint til hans frá stefnda. Fyrir liggur, sem ekki hefur verið hnekkt, að stefnandi vissi ekki um að lóðunum hefði verið úthlutað á ný, fyrr en í nóvember árið 2019. Þá strax hófst hann handa við erindisrekstur sinn gagnvart stefnda og höfðaði svo þetta mál 14. maí 2021. Verður því ekki fallist á málsástæður stefnda um að stefnandi hafi glatað rétti sakir tómlætis.

Stefndi hefur jafnframt borið fyrir sig að hafi stefnandi átt skaðabótakröfu á hendur stefnda, þá sé hún fyrnd. Krafa stefnanda er skaðabótakrafa. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laga um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007 fyrnist skaðabótakrafa á 4 árum frá

Þeim degi er tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga. Eins og að framan er rakið vissi stefnandi ekki að lóðunum hefði verið endurúthlutað fyrir en í nóvember 2019, þegar hann komst að því að á þeim væru risin hús og aðrar framkvæmdir sem voru ekki á hans vegum. Er óumdeilt að stefnandi fékk enga vitneskju um það fyrir tilstilli stefnda, en hér að framan hefur því verið slegið föstu að ef stefndi hygðist afturkalla úthlutun lóðanna og úthluta þeim á ný, þá bar honum að láta stefnanda vita um það og gefa honum kost á að gæta réttar síns. Þetta gerði stefndi ekki. Verður því miðað við að stefnandi hafi hvorki vitað, né getað vitað, um tjón sitt fyrir en í nóvember 2019. Verður því ekki fallist á málsástæður stefnda um fyrningu. Gegnir sama máli um endurgreiðslukröfu vegna innborgana Þróunarfélagsins, en um alla kröfuna gildir það að stefnandi gat ekki vitað að hún væri honum glötuð fyrir en í nóvember 2019. Breytir engu að tiltekinn hluti hafi verið boðinn fram með tölvupósti bæjarstjóra stefnda í nóvember 2012, enda taldi stefnandi sig ekki geta gengið að því boði. Verður heldur ekki fallist á að verðbætur eldri en 4 ára séu fyrndar.

Samkvæmt framansögðu verður fallist á kröfur stefnanda í málinu og stefnda gert að greiða stefnanda hina umstefndu fjárhæð ásamt þeim dráttarvöxtum sem krafist er.

Samkvæmt þessari niðurstöðu ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað og er hann hæfilega ákveðinn kr. 1.500.000.

Sigurður G. Gíslason dómstjóri kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, Sveitarfélagið Ölfus, greiði stefnanda, Þorláksverki ehf., kr. 49.478.356 með dráttarvöxtum samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu frá 30. desember 2019 til greiðsludags.

Stefndi greiði stefnanda kr. 1.500.000 í málskostnað.

Sigurður G. Gíslason